

POLICY BRIEF

MASA DEPAN REFORMASI BIROKRASI: KETIKA BUDAYA ORGANISASI MENENTUKAN KEBERHASILAN PELAYANAN PUBLIK

Penulis

Ridho Harta, S.sos., M.Si.

(Anggota Departemen Sekolah Profesi)

Pengulas Ahli

Prof. Dr. Johanes Basuki, M.Psi.

(Dewan Pakar IAPA)

Berdasarkan IAPA Webinar Series

Dengan Pemateri:

Kristian Widya Wicaksono, Ph.D.

(Universitas Katolik Parahyangan)

Dr. Ratminto, M.Pol.Admin.

(Universitas Gadjah Mada)

Prof. Dr. Slamet Rosyadi, M.Si.

(Universitas Jenderal Soedirman)

Vol.10 Tahun 2026

Dewan Pengurus Pusat

Indonesian Association For Public Administration (IAPA)

EXECUTIVE SUMMARY

Reformasi birokrasi di Indonesia telah berlangsung selama puluhan tahun dengan strategi yang semakin modern, mulai dari penerapan sistem merit melalui Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), manajemen kinerja, lelang jabatan, hingga debirokratisasi. Namun demikian, kualitas birokrasi dan pelayanan publik masih terus dipertanyakan masyarakat. Persoalannya bukan terletak pada kekurangan strategi, melainkan pada kesenjangan mendasar antara perubahan formal-prosedural yang berjalan cepat dengan perubahan budaya organisasi yang berjalan jauh lebih lambat. Fenomena yang dikenal sebagai *institutional decoupling*. Hasil diskusi webinar menegaskan satu benang merah: keunggulan pelayanan publik tidak semata-mata ditentukan oleh strategi dan reformasi kelembagaan, tetapi terutama oleh budaya organisasi yang menggerakkannya. Sebagaimana adagium Peter Drucker, "*Culture Eats Strategy for Breakfast*". Strategi hanya menjadi rencana di atas kertas apabila budaya tidak mendukung eksekusinya. Di sisi lain, potret kinerja pelayanan publik masih diwarnai maladministrasi, kesenjangan antara harapan dan realita, serta risiko bergesernya orientasi negara dari efek yang menetes ke masyarakat (*trickle down effects*) menjadi justru menyedot sumber daya warga (*constituents drain effects*). Masa depan reformasi birokrasi tidak cukup dibangun melalui regulasi, digitalisasi, atau restrukturisasi organisasi. Reformasi akan berkelanjutan apabila mampu mentransformasikan budaya birokrasi menuju budaya perubahan yang adaptif, inovatif, dan berorientasi pelayanan tanpa kehilangan kapasitas negara untuk menjaga koordinasi, efektivitas pembangunan, dan keutuhan integrasi bangsa.

PENDAHULUAN

Sejak pembentukan Panitia *Retooling* Aparatur Negara, Indonesia telah menempuh reformasi birokrasi selama puluhan tahun. Berbagai kebijakan besar telah dijalankan: reformasi melalui Undang-Undang ASN dan sistem merit, SPBE sebagai wujud digital *government*, manajemen kinerja, lelang jabatan terbuka, hingga debirokratisasi. Strategi reformasi terus disempurnakan dan menjadi semakin modern dari waktu ke waktu. Namun, pertanyaan mendasar tetap mengemuka: mengapa hingga kini masyarakat masih mempertanyakan kualitas birokrasi? Apakah strategi reformasinya yang keliru, ataukah ada sesuatu yang lebih fundamental daripada sekadar strategi?

Urgensi isu ini menguat ketika sejumlah fenomena kontemporer muncul hampir bersamaan: penataan kelembagaan di tingkat pusat, dinamika mutasi dan perpindahan pejabat di berbagai daerah, hingga kecenderungan pemimpin politik membangun tim kerja dari orang-orang yang telah dikenal dan dipercaya. Fenomena tersebut memperlihatkan satu pola meskipun birokrasi karier telah dibangun melalui sistem merit, pemimpin politik tetap berupaya membangun jaringan birokrasi yang dapat diandalkannya, sehingga rentan terhadap politisasi birokrasi. Pada saat yang sama, ekspektasi masyarakat terhadap pelayanan publik yang cepat, transparan, dan responsif terus meningkat di tengah era yang penuh ketidakpastian. Kondisi ini menegaskan bahwa perbaikan birokrasi bukan lagi pilihan, melainkan kebutuhan strategis bagi daya saing bangsa dan kualitas tata kelola pemerintahan.

PARADOKS INSTITUTIONAL DECOUPLING

Salah satu penjelasan paling mendasar atas stagnasi reformasi adalah institutional decoupling: perubahan prosedural-formal berjalan lebih cepat dibandingkan perubahan budaya organisasi. Secara formal, birokrasi Indonesia telah memiliki sistem merit, ASN profesional, manajemen kinerja, serta modernisasi melalui pemerintahan digital. Namun secara informal, birokrasi masih banyak bekerja berdasarkan loyalitas personal, kepercayaan antarindividu, koordinasi informal, hierarki, dan warisan budaya developmental state. Akibatnya, reformasi kelembagaan belum sepenuhnya mengubah logika organisasi birokrasi.

Budaya birokrasi Indonesia bukan produk lima atau sepuluh tahun, melainkan hasil sedimentasi sejarah yang Panjang, setidaknya terdiri atas beberapa lapisan yang saling

menumpuk, bukan saling menggantikan: tradisi politik Jawa yang menempatkan pemimpin sebagai pusat harmoni serta menjunjung hierarki dan keselarasan; administrasi kolonial Belanda yang berorientasi pengendalian dan pengawasan alih-alih pelayanan; budaya *developmental state* Orde Baru yang menjadikan birokrasi sebagai mesin pembangunan; kolaborasi birokrasi dengan militer yang mengutamakan stabilitas politik; serta pengalaman menjaga integrasi nasional yang memperkuat sentralisasi dan pengambilan keputusan *top-down*. Merujuk Edgar Schein, budaya organisasi memiliki tiga tingkat: (1) artefak, (2) nilai, dan (3) asumsi dasar. Di mana aspek asumsi dasar adalah lapisan terdalam dan paling sulit diubah. Selama asumsi dasar birokrasi (negara harus kuat, hierarki harus dijaga, stabilitas harus diprioritaskan) belum berubah, perubahan regulasi hanya akan mengubah permukaan organisasi. Pengalaman Korea Selatan menegaskan hal ini: meski menerapkan *New Public Management*, desentralisasi, dan manajemen kinerja, birokrasi pusatnya justru menguat karena kuatnya budaya *developmental state*.

KESENJANGAN HARAPAN DAN REALITA

Kinerja pelayanan publik pada dasarnya adalah persoalan kesenjangan antara harapan (*expected service*) dan kenyataan yang dipersepsikan (*perceived service*). Ketika realita berada jauh di bawah harapan, muncullah ketidakpuasan yang bermuara pada persoalan legitimasi. Potret di lapangan masih memperlihatkan sejumlah masalah serius: temuan maladministrasi oleh Ombudsman dalam pelayanan publik, kasus penundaan dan penolakan klaim jaminan sosial, praktik percaloan, hingga penyalahgunaan dan penipuan yang mengatasnamakan lembaga negara. Gerald Caiden dan Christopher Hood telah lama memetakan ragam penyimpangan administrasi, mulai dari *red-tape*, *foot-dragging*, *ritualism*, *reluctance to take decisions*, hingga *reorganization* yang sekadar respons simbolis tanpa mengubah substansi.

Terhadap pelayanan yang buruk, warga dapat merespons melalui beberapa mekanisme sebagaimana dijelaskan kerangka: *Exit; Voice; Loyalty; Neglect; Silence* (EVLN/S): *exit* (berpindah ke penyedia alternatif seperti swasta atau menghindari layanan pemerintah); *voice* (menyampaikan keluhan melalui saluran resmi seperti SP4N-LAPOR, musrenbang, atau demonstrasi); *loyalty* (tetap bertahan karena keterikatan atau harapan perbaikan); *neglect* (pasif dan mengabaikan meski kecewa); serta *silence* (memilih tidak bersuara meski tidak puas). Ketika mekanisme *voice* tidak direspons dan warga terdorong

ke *exit* atau *silence* secara masif, terdapat risiko pergeseran dari orientasi manfaat yang menetes ke masyarakat (*trickle down effects*) menjadi pola yang justru menyedot kepercayaan dan sumber daya warga (*constituents drain effects*). Di sinilah kualitas budaya pelayanan menjadi penentu.

FAKTOR PENENTU DAN RESIKO YANG SERING TERLUPAKAN

"*Culture Eats Strategy for Breakfast*", bukan berarti strategi tidak penting, melainkan bahwa strategi hanya berhasil apabila budaya organisasi ikut berubah. Strategi adalah rencana yang tertulis di atas kertas; budaya adalah kenyataan yang dijalankan setiap hari, terutama ketika tidak ada yang mengawasi. Manusia digerakkan oleh kebiasaan, bukan oleh dokumen visi-misi di dinding. Strategi secanggih apa pun akan tenggelam dalam kultur yang buruk, ditandai kebiasaan saling menyalahkan, ketertutupan, dan penghindaran risiko; sebaliknya, rencana yang biasa-biasa saja dapat dieksekusi luar biasa oleh tim dengan budaya kuat, kerja sama tinggi, komunikatif, dan rasa kepemilikan. Jika strategi menuntut inovasi cepat sementara kultur kaku dan takut salah, hasilnya adalah strategi yang tidak berjalan dan tujuan yang gagal dicapai. Profil budaya organisasi sektor publik Indonesia menunjukkan gambaran yang menjanjikan sekaligus menyisakan pekerjaan rumah. Indeks implementasi nilai-nilai dasar ASN (BerAKHLAK) menunjukkan tren peningkatan, dengan penguatan paling signifikan pada dimensi Berorientasi Pelayanan. Namun, dua dimensi yang justru krusial bagi masa depan reformasi masih tertinggal: nilai Adaptif tercatat paling rendah. Pegawai masih cenderung berhati-hati dan reaktif terhadap perubahan dan nilai Kolaboratif cenderung stagnan akibat silo struktural dan komunikasi vertikal yang menghambat kerja sama lintas fungsi. Padahal, adaptabilitas dan kolaborasi adalah dua fondasi utama birokrasi masa depan.

Sejumlah risiko dan tantangan perlu dipetakan agar transformasi birokrasi tidak berhenti sebagai perubahan permukaan:

1. Reformasi simbolis dan institutional decoupling. Risiko terbesar adalah reformasi yang hanya menyentuh artefak dan regulasi tanpa menyentuh asumsi dasar budaya, sehingga perubahan bersifat kosmetik dan tidak mengubah perilaku nyata birokrasi.
2. Politisasi birokrasi. Ketidakpercayaan pemimpin politik terhadap birokrasi karier mendorong pembentukan jaringan berbasis loyalitas personal, yang mengancam sistem merit, profesionalisme, dan netralitas ASN.

3. Maladministrasi dan lemahnya budaya pelayanan. Praktik red-tape, penundaan, ritualisme prosedur, hingga percaloan menandakan orientasi pelayanan yang belum sepenuhnya tertanam, yang berujung pada erosi kepercayaan publik.
4. Rendahnya adaptabilitas dan kolaborasi. Kehati-hatian berlebihan terhadap perubahan dan silo antarinstansi memperlambat inovasi serta menyulitkan penyelesaian masalah publik yang bersifat lintas sektor.
5. Ketegangan antara stabilitas dan perubahan. Budaya developmental state yang menekankan kepatuhan, hierarki, dan konservasi stabilitas berhadapan dengan tuntutan budaya perubahan yang menekankan kreativitas, pembelajaran, dan keberanian mengambil risiko. Mengelola ketegangan ini tanpa kehilangan kapasitas negara menjadi tantangan utama.

DARI BUDAYA KEPATUHAN MENUJU BUDAYA PERUBAHAN

Masa depan reformasi birokrasi terletak pada kemampuan mentransformasikan budaya organisasi, dari budaya yang semata menekankan kepatuhan dan stabilitas menuju budaya yang adaptif, kolaboratif, dan berorientasi pelayanan tanpa kehilangan kapasitas negara untuk menjaga koordinasi, efektivitas pembangunan, dan keutuhan integrasi bangsa. Budaya organisasi berperan sebagai "mesin" yang menggerakkan strategi menjadi hasil nyata; tanpa mesin yang sehat, strategi terbaik sekalipun tidak akan mengantarkan organisasi ke mana-mana.

Transformasi ini menuntut penanaman nilai-nilai publik sebagai fondasi budaya organisasi: integritas, akuntabilitas, transparansi, partisipasi, keadilan, dan orientasi pelayanan. Organisasi publik berkinerja tinggi dan tata kelola pemerintahan yang baik saling memperkuat dalam sebuah siklus yang berputar positif. Tata kelola yang baik memperkuat nilai-nilai publik, yang pada gilirannya meningkatkan efisiensi, akuntabilitas, dan kepercayaan warga. Untuk membangun budaya semacam ini diperlukan proses yang sistematis dan berkelanjutan: mendiagnosis budaya dan kesenjangan kinerja; merumuskan budaya ideal yang selaras dengan kepentingan publik; menyelaraskan kebijakan, sistem, dan kepemimpinan sebagai penguat nilai; mengomunikasikan dan meneladankan perilaku yang diharapkan secara konsisten; menegakkan insentif serta pengakuan; hingga memantau, belajar dari umpan balik, dan beradaptasi secara terus-menerus. Barrier utama

yang harus diatasi adalah perilaku pemburu rente (*rent-seeking*) yang menempatkan kepentingan pribadi di atas kepentingan publik.

KESIMPULAN

Reformasi birokrasi Indonesia bukan kekurangan strategi. Justru semakin modern dari waktu ke waktu. Tantangannya adalah *institutional decoupling*, yaitu perubahan kelembagaan yang berlangsung lebih cepat dibandingkan perubahan budaya birokrasi.

Budaya birokrasi Indonesia merupakan hasil sedimentasi sejarah panjang, mulai dari tradisi politik Jawa, administrasi kolonial Belanda, developmental state, kolaborasi birokrasi dan militer, hingga pengalaman menjaga integrasi nasional. Karena itu, reformasi tidak cukup ditempuh melalui regulasi, digitalisasi, atau restrukturisasi organisasi.

Keunggulan pelayanan publik tidak semata ditentukan oleh strategi dan reformasi kelembagaan, tetapi oleh budaya organisasi. Budaya adalah faktor penentu yang mengubah rencana menjadi hasil nyata. Menentukan bagaimana aturan dipahami, bagaimana pemimpin menggunakan kewenangan, dan bagaimana keputusan diambil. Masa depan reformasi birokrasi akan berkelanjutan apabila mampu mengubah budaya kepatuhan menjadi budaya perubahan yang adaptif, kolaboratif, inovatif, dan berorientasi pelayanan tanpa kehilangan kapasitas negara untuk menjaga koordinasi, efektivitas pembangunan, dan konservasi keutuhan bangsa.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Rekomendasi kebijakan untuk memperkuat masa depan reformasi birokrasi dan pelayanan publik adalah sebagai berikut:

1. Menempatkan transformasi budaya sebagai inti reformasi, bukan pelengkap. Pemerintah perlu memastikan setiap agenda reformasi (regulasi, digitalisasi, restrukturisasi) disertai program transformasi budaya yang menyentuh asumsi dasar organisasi melalui diagnosis budaya, perumusan budaya ideal, keteladanan pimpinan, serta insentif dan pengakuan yang konsisten agar perubahan tidak berhenti sebagai reformasi simbolis.
2. Memperkuat sistem merit dan netralitas ASN untuk mencegah politisasi birokrasi. Perlu penegakan sistem merit yang konsisten dalam rekrutmen, promosi, dan mutasi, serta perlindungan netralitas birokrasi karier, agar kepercayaan terhadap

birokrasi tumbuh dan pemimpin politik tidak terdorong membangun jaringan berbasis loyalitas personal.

3. Membangun budaya adaptif dan kolaboratif sebagai fondasi birokrasi masa depan. Pemerintah perlu menstimulasi growth mindset dan keberanian bereksperimen untuk mengangkat dimensi Adaptif yang masih rendah, serta membongkar silo struktural dan komunikasi vertikal melalui mekanisme kerja lintas fungsi guna memperkuat dimensi Kolaboratif.
4. Menanamkan nilai-nilai publik dan memperkuat budaya pelayanan. Integritas, akuntabilitas, transparansi, keadilan, dan orientasi pelayanan perlu diinternalisasi secara nyata dalam perilaku sehari-hari, bukan sekadar slogan untuk menekan maladministrasi, red-tape, dan praktik percaloan yang mengikis kepercayaan publik.
5. Memperkuat mekanisme *voice* dan partisipasi warga. Saluran pengaduan seperti SP4N-LAPOR, musrenbang, dan kanal partisipasi lain perlu diperkuat responsivitasnya agar keluhan warga benar-benar ditindaklanjuti. Sehingga masyarakat terdorong menyampaikan aspirasi melalui mekanisme *voice* daripada memilih *exit* atau *silence*, sehingga risiko *constituents drain effects* dapat diminimalkan.
6. Menyeimbangkan stabilitas dan perubahan secara terukur. Transformasi budaya harus dijalankan tanpa mengorbankan kapasitas negara dalam koordinasi, efektivitas pembangunan, dan menjaga integrasi nasional. Mengelola ketegangan antara warisan *developmental state* dan tuntutan budaya perubahan sebagai proses yang dikelola, bukan dibiarkan.

REFERENSI

- Caiden, G. (1991). What Really Is Public Maladministration? *Public Administration Review*, 51(6), 486–493.
- Drucker, P. F. Adagium "Culture Eats Strategy for Breakfast".
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hood, C. Klasifikasi penyimpangan administrasi (administrative pathologies).
- Perry, J. L., & Gupta, R. (2025). Cultivating Organisational Culture to Facilitate Public Service Excellence. Dalam A. Baimenov & P. Liverakos (eds.), *Public Administration in the New Reality*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Ratminto. (2026). Constituents Drain Effects. Materi IAPA Webinar, 2 Juli 2026. Universitas Gadjah Mada & DPP IAPA.
- Rohdewohld, R. Lapisan-lapisan historis pembentuk birokrasi Indonesia.
- Rosyadi, S. (2026). Culture Eats Strategy for Breakfast? Menguji Kembali Peran Budaya Organisasi dalam Kinerja Pelayanan Publik. Materi IAPA Webinar, 2 Juli 2026. Universitas Jenderal Soedirman & DPP IAPA.
- Schein, E. H. (2010). *Organizational Culture and Leadership* (4th ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Wicaksono, K. W. (2026). Culture Eats Strategy for Breakfast? Menguji Kembali Peran Budaya Organisasi dalam Kinerja Pelayanan Publik. Materi IAPA Webinar. DPP IAPA.

POLICY BRIEF

MASA DEPAN REFORMASI BIROKRASI: KETIKA BUDAYA ORGANISASI MENENTUKAN KEBERHASILAN PELAYANAN PUBLIK

Vol.10 Tahun 2026

Dewan Pengurus Pusat
Indonesian Association For Public Administration (IAPA)